

Colpa grave dei dipendenti pubblici e sua assicurazione

Tipologia delle responsabilità

Ogni Dipendente della Pubblica Amministrazione ha, a differenza del Dipendente nelle aziende private, differente giurisdizione in funzione della tipologia dei danni che può cagionare.

Per il nostro argomento occorre considerare:

- La responsabilità civile nei confronti dei terzi (Giudice Ordinario)
- La responsabilità amministrativa per atti illegittimi commessi nei confronti dei cittadini (TAR e Consiglio di Stato)
- La responsabilità amministrativa di tipo patrimoniale per danni cagionati alle amministrazioni della P.A.

La responsabilità civile nei confronti dei terzi

Gli elementi necessari:

- **Soggetti:** dipendenti della P.A.
- **Evento dannoso per il terzo:** diritti o interessi.
- **Criterio imputazione:** dolo o colpa.
- **Nesso di causalità**

Funzione: reintegratoria

In generale

E' prevista dall'art. 28 della Costituzione (oltre ad altre contemplate dal codice civile) che stabilisce sia la responsabilità diretta del Dipendente sia quella della Amministrazione di appartenenza.

Art. 28 costituzione

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono **direttamente responsabili**, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

La norma, di carattere generale, viene poi integrata dal DPR 10 gennaio 1957, n. 3 (che costituisce il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), e più precisamente, per ciò che riguarda il nostro argomento, dagli art. 22 e 23 (con la legge 8 giugno 1990 n. 142, (art. 58) abrogata dall'articolo 274, comma 1, lettera q) del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ma dallo stesso decreto confermata, la norma viene estesa ai dipendenti e agli amministratori degli enti locali).

Per effetto di questo combinato disposto, definendosi "ingiusto" il danno **cagionato con dolo e colpa grave**, si ha che, per attribuire la responsabilità civile al Dipendente, debba esistere quanto meno la colpa grave dello stesso.

L'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) viene deciso dal Giudice Ordinario.

Art. 2043 Risarcimento per fatto illecito.

Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno

Violazione:

1. di leggi o i regolamenti (colpa specifica), ovvero
2. di regole di comune prudenza (colpa generica),

da valutare in relazione al caso concreto.

- Modello astratto del buon padre di famiglia.
- Soggetto in colpa anche se ha fatto del suo meglio per evitare il danno

Giova ricordare che questa limitazione di responsabilità è stata affrontata dalla Corte costituzionale (24 febbraio 1992, n. 64), la quale ha dichiarato: *“Secondo l’interpretazione di questa Corte, l’art. 28 della Costituzione stabilisce la responsabilità diretta per violazione di diritti tanto dei dipendenti pubblici per gli atti da essi compiuti, quanto dello Stato o degli enti pubblici, rimettendone la disciplina dei presupposti al legislatore ordinario (cfr. in proposito le sentenze n. 18 del 1989, n. 26 del 1987, n. 148 del 1983, n. 123 del 1972). Ciò comporta che il legislatore può legittimamente emanare norme che limitano la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti, anche escludendola in relazione a determinate situazioni oggettive o soggettive (cfr. le sentenze n. 18 del 1989 e n. 2 del 1968).”*

Anche i Giudici della Cassazione sono intervenuti sull’argomento:

“... perché possa configurarsi la responsabilità degli amministratori come degli impiegati di un comune per i danni causati al cittadino in conseguenza di provvedimenti adottati nell’esercizio delle proprie funzioni è necessario che il provvedimento sia stato adottato in lesione di una situazione di interesse protetto, e che nell’adottarlo amministratori o pubblici funzionari abbiano agito con dolo o colpa grave. La valutazione relativa alla sussistenza o meno di tale elemento soggettivo è rimessa al giudice di merito, e non è sindacabile in cassazione ove adeguatamente motivata (Cassazione civile, sez. III, 25 novembre 2003, n. 17914).

Le eccezioni

Insegnati

La Legge 11 luglio 1980, n. 312 che, all’art. 61, nel caso degli insegnanti, prevede: *“Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l’Amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi.”*

Ciò significa che l’insegnante **non risponde mai direttamente nei confronti del terzo**, ma sarà soggetto, eventualmente, alla rivalsa da parte dell’Amministrazione, come danno di natura amministrativa (contabile) nei suoi confronti.

Medici

Anche i medici, quando dipendenti di una struttura pubblica, sono assoggettati a questa disciplina.

Per questa attività, i Giudici hanno stabilito che costoro devono essere considerati non “impiegati”, bensì “professionisti” e come tali legati al concetto che, per invocare la limitazione di responsabilità per fatti commessi per colpa grave, occorre fare riferimento all’art. 2236 del c.c. e

Articolo 2236 c.c. - Responsabilità del prestatore d'opera.

Se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave.

Questo concetto è stato successivamente più volte ripreso dagli stessi Giudici (Cass. 11 aprile 1995, n. 4152, Cass. 27 luglio 1998, n. 7336, ...)

Ciò comporta che il medico non può più invocare la limitazione della colpa grave in senso lato, ma:

1. occorre che la colpa appartenga ad un fatto legato alla capacità tecnica (perizia) della professione e non anche alla negligenza ed imprudenza.
2. la colpa grave verrà considerata tale interpretandola ai sensi dell'art. 2236 del c.c., e quindi, tutte le volte che la prestazione da eseguire sia conosciuta e studiata nelle sue diverse manifestazioni, sia pure di non frequente presentazione, non potrà essere invocato l'esimente di responsabilità (Cass. 18 novembre 1997, n. 11440, Cass. 20 novembre 1998, n. 11743, Cass. 19 maggio 1999, n. 4852, ...), ma solo quando la particolare complessità discende dal fatto che il caso non è stato ancora studiato a sufficienza, o non è stato ancora dibattuto con riferimento ai metodi da adottare, con tutte le relative conseguenze in ordine all'onere della prova.

La responsabilità amministrativa

Può sorgere per ricorsi proposti, avverso atti amministrativi, da privati che si ritengono lesi in un proprio interesse legittimo.

Questo procedimento si svolge di fronte ai TAR (Tribunali Amministrativi Regionali) con circoscrizione corrispondente al territorio della relativa regione ed hanno sede nel capoluogo regionale.

Le sentenze emesse da questi Tribunali sono appellabili dinanzi al Consiglio di Stato.

Il concetto con cui detti Tribunali giudicano l'operato del dipendente della P.A. è uguale a quello per la responsabilità civile.

*“Alla stregua delle considerazioni che precedono la Sezione, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione, ritiene che il caso in esame non rientra, in assenza dei presupposti sopra specificati, nell'ambito di quelli che consentono un risarcimento dei danni a carico dell'odierna appellante, in solido con l'Amministrazione di appartenenza, e che quindi la sentenza impugnata debba essere riformata nella statuizione che riconosce la responsabilità della dott.ssa ***, con condanna al risarcimento del danno in solido con l'Amministrazione di appartenenza, non essendosi verificata nella specie l'asserita lesione di diritti soggettivi attraverso un operato caratterizzato da colpa grave (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 giugno 2006, n. 3981, Consiglio Stato ,sez. VI, 05 agosto 2005, n. 4153, ...).*

La responsabilità amministrativa di tipo patrimoniale

E' prevista sempre dal DPR 10 gennaio 1957, n. 3, all'art. 19, che recita: “L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo (Responsabilità dell'impiegato verso

l'Amministrazione), è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia ...”.

Gli elementi necessari

- Rapporto di servizio fra agente ed ente pubblico: *inserimento nell'organizzazione della P.A. per lo svolgimento di un'attività secondo le regole proprie di quest'ultima* (F.Staderini).
- Danno (patrimoniale e non) ai danni della P.A.;
- Nesso di causalità tra condotta ed evento;

Funzione: indennitaria/sanzionatoria (l'approfondimento di questi termini ci porterebbe a tempi oramai lontani)

In generale

In questo giudizio, è ormai appurato che il dipendente risponde solo per dolo e colpa grave, in funzione della Legge 14 gennaio 1994, n. 20 con il supporto dalla sentenza della Corte Costituzionale, 11-20 novembre 1998, n. 371.

L'elemento soggettivo (dolo o colpa grave), in questo caso, viene deciso dal Giudice Contabile.

La terminologia usata in entrambi i giudizi è sempre “colpa grave”, ma diverse sono le applicazioni delle due fattispecie, a seconda che a giudicare siano i Giudici Ordinari o i Giudici Contabili.

Infatti, mentre l'analisi del Giudice Civile si ferma all'esistenza del “fatto illecito” che, se viene riconosciuta la colpa grave, comporta il risarcimento dell'intero danno, quella che viene fatta dal Giudice Contabile è una attenta analisi del “comportamento” tenuto dal soggetto nel produrre il danno, con la possibilità da parte dei Giudici, di ridurre anche l'importo dell'indennizzo per il danno provocato.

Questi, come esempio, gli elementi che possono essere considerati per il riconoscimento della colpa grave:

- l'inosservanza del minimo di diligenza;
- la prevedibilità e prevedibilità dell'evento dannoso;
- la cura sconsiderata e arbitraria degli interessi pubblici;
- il grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni;
- la totale negligenza nella fase dell'esame del fatto e dell'applicazione del diritto;
- la macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione;
- la sprezzante trascuratezza dei doveri di ufficio resa ostensiva attraverso un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare noncuranza degli interessi pubblici.

L'art. 59, c. 1° del D. Lgs. N. 29/93 e succ. modifiche conferma la disciplina attualmente vigente in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche; questa viene a collegarsi con l'art. 3 della L. n. 639/96 (ordinamento della Corte dei Conti) nella parte in cui, ad integrazione della gravità della colpa, dispone che “ nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrativa in

relazione al comportamento degli amministratori e dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità”.

Il potere riduttivo dell'addebito non consiste in una gratuita riduzione dello stesso, ma in una determinazione discrezionale dell'an e del quantum delle somme da porre a carico del responsabile in funzione **alla gravità della colpa**.

In conclusione si può affermare che essendo notevole il rischio di incorrere in errori, al pubblico dipendente possono essere rimproverate solo le manchevolezze particolarmente gravi.

Altre caratteristiche di questa tipologia di responsabilità, per ciò che concerne la solidarietà e la trasmissibilità agli eredi, è stata limitata ai soli concorrenti che abbiano agito con dolo o abbiano conseguito un illecito arricchimento (art.3 – L. n. 639/96).

La responsabilità amministrativa può essere:

- diretta, quando il dipendente danneggia un bene della PA;
- indiretta, quando cioè la PA si trova nella condizione di dovere risarcire un terzo per un danno cagionato dal Dipendente stesso. Ecco, quindi, che il danno cagionato a terzi, liquidato dall'Ente, diventa, nei confronti del Dipendente, “danno erariale” e come tale soggetto alla giurisdizione contabile come sopra riportato.

Norme che interessano la responsabilità del Pubblico Dipendente

Costituzione della Repubblica

ART. 25

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

ART. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

ART. 103

Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

ARTICOLO 22 - RESPONSABILITÀ VERSO I TERZI.

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato. L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. Contro l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave.

ARTICOLO 23 - DANNO INGIUSTO.

È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti. La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento.

ARTICOLO 18 - RESPONSABILITÀ DELL'IMPIEGATO VERSO L'AMMINISTRAZIONE.

L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio. Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine. L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore.

ARTICOLO 19 - GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI.

L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia. La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile.

Stabilito quali sono i rischi da coprire, è possibile ora osservare quali siano le caratteristiche indispensabili per una giusta copertura assicurativa.

Lo scritto naturalmente non può dirsi esaustivo per tutti i contratti presenti sul mercato e per tutti i punti previsti dalla garanzia, ma prende in considerazione quelli giudicati più importanti ed alle volte non sempre bene interpretati.

Tralasciando il passato per ciò che riguarda la Polizza stipulata dell'Ente per la propria responsabilità e appendice (o condizione) con l'inserimento della garanzia "colpa grave" per il dipendente, fortunatamente oggi in disuso, così come la rinuncia alla rivalsa da parte dell'assicuratore (ancora peggio), possiamo affermare che la maggior parte dei contratti presenti sul mercato e che richiedono la stipula diretta del contratto da parte dello stesso dipendente della P.A.

Tralasciamo anche la legittimità della stipula per la polizza considerarla unicamente "sanzionatoria" e non (anche) risarcitoria e come tale non assicurabile, indipendentemente da chi versa il premio e che è stata ampiamente dibattuta in passato.

Prendiamo in considerazione

Polizza stipulata unicamente per la copertura della responsabilità del dipendente

Non consideriamo quelle polizze, si spera non più utilizzate, che nella responsabilità "civile", considerano terzo l'Ente.

In molte delle coperture troviamo queste due definizioni (o similari):

- "Danni Materiali": il pregiudizio economico conseguente a danneggiamento di cose od animali, lesioni personali, morte.
- "Perdite Patrimoniali": danni patrimoniali (capitali, interessi e spese) che non siano la conseguenza diretta o indiretta di danni materiali.

L'oggetto della garanzia prestata recita:

"L'Assicurazione è prestata per la Responsabilità derivante all'Assicurato per **"Perdite Patrimoniali"** ..."

Se si sostituisce la definizione "Perdite Patrimoniali" con il significato che ne deriva dalle definizioni sopra citate si ha: "il pregiudizio economico che non sia conseguenza di lesioni personali, morte o di danneggiamenti a cose od animali".

Ciò vuol dire limitare in maniera evidente i danni coperti; qualche esempio:

- un dipendente scherzando provoca lesioni ad un'altra persona;
- si rompe un oggetto di valore di proprietà dell'Ente per colpa del dipendente;
- ...

i pregiudizi economici conseguenti non sembrano in garanzia.

Altra caratteristica può essere rappresentata dalla non distinzione tra la colpa grave "civile" e quella "amministrativa".

Nel senso che occorrerebbe distinguere le due tipologie di responsabilità.

Quando precedentemente abbiamo trattato la responsabilità civile, si è anche visto che il terzo

può chiamare direttamente (ex art. 28 della Costituzione) in causa il dipendente della P.A. senza

citare l'Ente.

È una cosa che capita raramente, ma quando la persona danneggiata (es. erede) vuole aggredire personalmente la persona che ha cagionato il fatto illecito e non è interessata a scegliere la strada più breve per ottenere l'indennizzo citando anche l'Ente di appartenenza, se nella polizza non è prevista anche la copertura per la responsabilità civile personale del dipendente, le cose si fanno serie.

Personalmente ho visto avverarsi questi casi nei confronti di un medico e di un assessore comunale alla viabilità.

Se invece vengono citati in giudizio sia l'Ente che il dipendente, le cose cambiano radicalmente. Solo per citare alcune pronunce:

“Se l'ospedale è condannato – in solido con il suo dipendente – al risarcimento del danno subito dal paziente per fatto colposo del medico, e successivamente l'ente ospedaliero agisca in rivalsa nei confronti del dipendente, la relativa controversia spetta alla cognizione della Corte dei conti” (Cassazione civile, SEZIONI UNITE, 4 dicembre 2001, n. 15288)

“L'azione diretta ad ottenere dal dipendente pubblico il risarcimento del danno da lui causato allo Stato nell'esercizio delle sue funzioni rientra nella competenza giurisdizionale della Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 52 del r.d. n. 1214 del 1934, sicché la domanda risarcitoria in via civile va proposta dal p.m. presso detta Corte, e non già dinanzi al G.O (Cassazione civile, SEZIONI UNITE, 4 dicembre 2001, n. 15288)

L'azione di rivalsa del comune nei confronti del sindaco per danni cagionati ad un privato di cui l'ente sia chiamato a rispondere, rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti” (Cassazione civile, SEZIONI UNITE, 22 dicembre 1999, n. 933).

Come ho affermato precedentemente, esistono più testi presenti sul mercato, alcuni che corrispondono alle esigenze del dipendente della P.A., altri invece che hanno alcune lacune su determinate tipologie di danni o di responsabilità attribuibile.

Poiché l'Intermediario deve fornire un “consenso informato” al suo cliente sulla validità della copertura assicurativa, è altrettanto importante che l'assicurato conosca gli eventuali limiti della stessa.